

*Lech J. Żukowski\**

## **SPOŁECZNA SKUTECZNOŚĆ PRAWA ADMINISTRACYJNEGO NA PRZYKŁADZIE ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH**

Do dóbr chronionych prawem administracyjnym można zaliczyć określone potrzeby społeczne. Ich związek z prawem może być przedstawiony na przykładzie społecznej skuteczności prawa administracyjnego. Prawo jako holistyczny system norm jest nierozzerwalnie związane z system społecznym, jednak to właśnie prawo administracyjne reguluje najszerszy zakres życia publicznego. Społeczna skuteczność prawa administracyjnego sprowadza się do zaspokajania tych potrzeb społecznych, które można określić mianem uniwersalnych.

Celem prawodawcy powinno być trafne odczytanie oraz sformalizowanie trybów ich realizacji i ochrony. Realizacja potrzeb społecznych jako dóbr w prawie administracyjnym jest niewątpliwie jednym z jego aksjomatów<sup>1</sup>. Stopień w jakim cel ten zostanie osiągnięty będzie świadczył o poziomie społecznej skuteczności prawa. Oczywiście tak obrana perspektywa badania społecznej skuteczności prawa nie jest jedyną właściwą formą ale jedną z wielu możliwych opcji.

Jako przykład zostanie przedstawione prawo wolności do zgromadzeń publicznych oraz jego implikacje w sferze potrzeb, głównie potrzeby bezpieczeństwa, afiliacji i samorealizacji. Jest to wybór całkowicie arbitralny, w sferze ochrony dóbr przez prawo administracyjne. Zgromadzenia publiczne pełnią wiele funkcji zależnych od wybranej koncepcji retoryki, także same w sobie mogą być uznawane za chronione „dobro” oraz aksjomat prawa administracyjnego.

W nauce prawa administracyjnego niejednokrotnie odnoszono się do roli jaką prawo to pełni względem realizacji potrzeb ludzkich. Z. Duniewska twierdzi, że materialne prawo administracyjne traktuje potrzeby ludzkie jako kluczowy wyznacznik regulacji, nie tylko w ramach tradycyjnie odróżnianej administracji świadczącej. Poczytywanie potrzeb ludzkich za czołowy czynnik decydujący o zakresie unormowań materialnoprawnych wynika z roli prawa jako instytucji o wysokiej istotności społecznej<sup>2</sup>. Dążenie do zaspokojenia grupowych

---

\* Mgr, Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Przemyślu.

<sup>1</sup> O aksjomatach jako cechach prawa przyjętych bez dowodu zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 9.

<sup>2</sup> Jest to pogląd korespondujący z ideą państwa Arystotelesa, w myśl której państwo ma umożliwiać dobre życie (*Polityka*, Warszawa 2004, s. 27, 86 i n.). Troskę państwa o zaspokajanie

i indywidualnych potrzeb jednostki powinno stanowić *spiritus movens* regulacji prawa administracyjnego materialnego<sup>3</sup>.

Problematyka potrzeb społecznych badana jest w ramach nauki psychologii. Znany jest pogląd konieczności oparcia założeń teorii prawa na dokonaniach innych nauk społecznych, ze szczególnym naciskiem na korzystanie z badań psychologii społecznej<sup>4</sup>. Jest to zupełnie zrozumiały tryb dedukcji opierający się na przesłance społecznych funkcji prawa. Prawdliwość tej dedukcji można zobrazować przez następujący sylogizm: przesłanka mniejsza – prawo działa społecznie, przesłanka większa – psychologia społeczna bada aktywności społeczne, prawomocna konkluzja – istnieje związek psychologii społecznej i prawa. Jedną z ważniejszych i najszerzej omawianych teorii potrzeb jest dzieło rosyjskiego psychologa A.H. Masłowa. Mnogość literatury psychologicznej i filozoficznej dotyczącej potrzeb ludzkich uniemożliwia nawet syntetyzujące przedstawienie głównych nurtów tej żywej dyskusji. Mimo wszystko koncepcja Masłowa zawiera najwięcej punktów wspólnych dla znacznej liczby teorii uważanych powszechnie za rzeczowe. Duże znaczenie ma tu umiejscowienie tzw. potrzeb fizjologicznych, poznawczych i społecznych. Właśnie tak ujednoczone podejście mogło spowodować szerokie upowszechnienie podstawowych założeń prac tego autora<sup>5</sup>. Mimo wielu zarzutów pod jej kątem, przez wiele lat pozostała uznawana za wartościową<sup>6</sup>. Wiele też Masłowa ma charakter spekulatywny, istnieją jednak liczne dane

---

materialnych i niematerialnych potrzeb obywateli w imię dobrobytu akcentowali również współcześni autorzy; zob. Z. Czarnik, J. Posłuszny, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 6, *Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 453.

<sup>3</sup> Z. Duniewska, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *op. cit.*, t. 7, *Prawo administracyjne materialne*, Warszawa 2012, s. 148–150.

<sup>4</sup> M. Borucka-Arctowa, *Z zagadnień społecznego działania prawa*, Warszawa 1962, s. 32.

<sup>5</sup> A.H. Masłow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 1990, s. 72. Dla porównania warto przywołać filozoficzną koncepcję E. Fromma (*The Sane Society*, New York 1955, 27 i n.) wyróżniającą głównie społeczne potrzeby ludzi takie jak: potrzeba powiązań, transcendencji, zakorzenienia, tożsamości, systemu orientacji i stymulacji. E. Fromm w rozdziale przywołanej pracy, poświęconej potrzebom człowieka, dostrzega również istotność biologicznych (zwierzęcych) potrzeb ludzkich. K. Obuchowski natomiast (*Psychologia dążeń ludzkich*, Warszawa 1983, s. 71–276) kategoryzuje uniwersalne potrzeby ludzkie w sposób zbliżony do Masłowa. Wymienia potrzeby fizjologiczne, seksualne, orientacyjne, poznawcze, kontaktu społecznego, sensu życia oraz dopiero na końcu potrzeby indywidualne. Wyłączając ostatnią z nich (nacechowaną najmocniej różnicami indywidualnymi) pozostałe są uniwersalnymi potrzebami ludzkimi wynikającymi z charakteru środowiska ewolucji i teraźniejszego funkcjonowania ludzi.

<sup>6</sup> Zarzuty opierają się głównie na problematyczności kolejności zaspokajania danych potrzeb np. potrzeb szacunku lub afiliacji przed potrzebą samorealizacji (samoaktualizacji), czy potrzeb fizjologicznych przed pozostałymi. W ramach tych zarzutów warto przywołać hipotezę „czerwonej królowej”, odnoszącą się do fenomenu płci, w myśl której płeć, a co za tym idzie także dobór w pary między płciami (składnik potrzeby fizjologicznej i afiliacyjnej według koncepcji Masłowa) jest podstawowym procesem przeżycia i reprodukcji gwarantującej najlepszą obronę przed patogenami. Zob. M. Ridley, *The Red Queen: Sex and the Evolution of Human Nature*, London 1993, s. 40 i n.; M. Rotkiewicz, *Kłątwa Adama, kłątwa Ewy*, „Poradnik Psychologiczny Polityki” 2011, s. 11.

empiryczne przemawiające na rzecz jego teorii<sup>7</sup>. „Poglądy Maslowa są ważne nie tylko ze względu na ogólny, właściwy im klimat, lecz także ze względu na dwa ważne momenty [...]”<sup>8</sup>, czyli rozdzielnie potrzeb biologicznych od psychologicznych i propozycja ich hierarchicznego rozłożenia. Każda wyższa potrzeba może zostać realizowana po zaspokojeniu niższych, np. potrzeba samorealizacji może być realizowana dopiero po zaspokojeniu potrzeb fizjologicznych, bezpieczeństwa, afiliacji i szacunku<sup>9</sup>.

Tak więc, zgodnie z założeniami koncepcji A.H. Maslowa, do uniwersalnych potrzeb ludzkich zalicza się następujące:

1) potrzeby fizjologiczne – najbardziej elementarne np. pożywienia, wody, snu, seksu czy braku napięcia:

2) potrzeba bezpieczeństwa – braku zagrożeń, unikanie bólu, lęku, cierpienia, opieka, stabilność i redukcja niepewności:

3) potrzeba przynależności (afiliacji) – przynależność do grupy, pragnienie bycia akceptowanym i tworzenia związków:

4) potrzeba szacunku – dla siebie samego i ze strony innych:

5) potrzeba samorealizacji – posiadanie celów, możliwość wykorzystania swojego potencjału<sup>10</sup>.

Komunikacja przedstawicieli władzy z własnym mocodawcą, którym jest społeczeństwo może być realizowana na wiele sposobów. Skuteczność komunikacji nie zawsze będzie zależeć od zachowania tzw. drogi formalnej, częściej istotną rolę będzie tu odgrywać wyrazistość formy. Siła oddziaływania grupy społecznej na aparat państwowy wykracza poza miarodajne definicje, zależna jest od wielu czynników takich jak liczebność grupy, autorytet lidera, charakter postulatów i oczywiście okoliczności zewnętrzne. Wpływ grup będzie najczęściej większy od siły wpływu jednostki. Na tej samej zasadzie wyrażenie danej potrzeby przez większość osób zwiększa szansę, że zostanie ona zrealizowana przez państwo za pomocą prawa. Tezy tej nie można wprost odwrócić, jeśli dana potrzeba jest odczuwana przez mniejszość to nie powinna pozostawać poza zainteresowaniem prawodawcy. Potencjał sprawczy grupy osób, które oddziałują na władzę i jej administrację jest znaczny, historia niejednokrotnie potwierdzała potencjał oddziaływania tłumu, nie szukając daleko w kalendarzu istotnych wydarzeń polityczno-społecznych można przypomnieć polską „Solidarność”, czeską aksamitną

---

<sup>7</sup> Zob. P.K. Oleś, *Wprowadzenie do psychologii osobowości*, Warszawa 2003, s. 299.

<sup>8</sup> L.A. Pervin, O.P. John, *Osobowość. Teoria i badania*, Kraków 2002, s. 216.

<sup>9</sup> Jak wskazywano wcześniej, nie ma wystarczająco przekonujących danych empirycznych potwierdzających obligatoryjność osiągnięcia określonego poziomu zaspokojenia potrzeb niższych, by pojawiła się motywacja do zaspokojenia „wyższych” potrzeb.

<sup>10</sup> Często pomija się inne potrzeby prezentowane przez Maslowa, tj. potrzeby poznawcze, estetyczne i transcendentne, które ostatecznie zostały scalone w potrzebie samoaktualizacji, określanej niekiedy mianem „samorealizacji”. Porównaj z P. Zimbardo, *Psychologia życia*, Warszawa 2002, s. 444.

rewolucję, pomarańczową rewolucję na Ukrainie czy ostatni przewrót polityczny w Egipcie. Siła oddziaływania tłumu wykracza poza granice kraju, może wpływać także na ustrój jego najbliższych sąsiadów. Kwestia „logiki” działania tłumu jest odrębną kwestią, jednak trudno podważyć jego wpływ – także ten negatywny<sup>11</sup>.

Prawodawca dając wyraz zrozumienia podstawowych mechanizmów społecznych szczególnie ochronę przewidział dla zgromadzeń publicznych. Podstawą demokratycznego państwa jest możliwość wyrażania autonomicznych poglądów przez większość jak i przez mniejszość. Jednym z filarów demokratycznego państwa prawa jest także poszanowanie „słabszych” i mniej reprezentatywnych grup. Państwo, które boi się opinii własnych obywateli dotyczących skuteczności działania aparatu administracyjnego, funkcjonalności prawa czy rozmaitych istotnych kwestii społecznych, prawdopodobnie zabroni prawa do wolnego zgromadzania się. Wolność do zgromadzania się jest formą społecznego wpływu na władzę, jest także narzędziem oceny skuteczności prawa. Niezaspokojone potrzeby mogą zostać wyartykułowane wspólnie z innymi ludźmi na forum publicznym. Im większa grupa osób tym większa szansa na zrealizowanie postulatów. Jednak nie można wprost twierdzić, że poziom istotności danego problemu społecznego jest wprost proporcjonalny do ilości osób go dostrzegających. Uwaga skierowana na apele nawet nielicznych grup obywateli jest wyrazem legalizmu.

Odnosząc tę problematykę do skuteczności prawa administracyjnego przez realizację potrzeb społecznych konkretyzują się dwie z nich; potrzeba afiliacji i samorealizacji. Potrzeba afiliacji czyli współuczestnictwa i bycia razem z innymi ludźmi może zostać zaspokojona głównie przez aktywność jednostki. Oczywiście także państwo opiekuńcze i administracja świadcząca mogą pełnić tu rolę pomocniczą, jednak poziom zaspokojenia tej potrzeby będzie silnie zależny od indywidualnych działań. Inaczej niż w przypadku potrzeby bezpieczeństwa, państwo i prawo pełni tu mniej doniosłe funkcje. Prawo do zgromadzeń daje jednak dowód dostrzegania tej ludzkiej potrzeby i jednocześnie tworzy przestrzeń do jej wyraźnej realizacji. Współuczestniczenie w wyrażaniu istotnych problemów społecznych jest silnie chronione prawem dając możliwość publicznego formułowania postulatów przez grupy społeczne połączone z uwagi na wspólny cel.

Potrzeba samorealizacji jest szeroko omawiana odnośnie różnych aspektów prawa administracyjnego jednak odnośnie do prawa do zgromadzeń została dostrzeżona także w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>12</sup>. Samorealizacja jednostek byłaby znacznie ograniczona w sytuacji braku prawa do wspólnego wyrażania poglądów. Państwo nie będzie w stanie skutecznie realizować potrzeb własnych obywateli za pomocą prawa, nie gwarantując wolności głosu. Debata

---

<sup>11</sup> Zob. problem tzw. „dowodu społecznego”, R.B. Cialdini, *Wywieranie wpływu na ludzi. Teoria i praktyka*, Gdańsk 2009, s. 133–183.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z 10 lipca 2008 r., P 15/08, LexPolonica nr 1925181.

publiczna zyskuje autentyczność i naturalność poprzez ochronę prawa do zgromadzeń nie zależnie od treści wygłaszanych poglądów.

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>13</sup> nie definiuje wprost pojęcia zgromadzenia, jednak w literaturze przedmiotu podnosi się, że jest to zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz istniejący psychologiczny związek pomiędzy nimi. Istotny jest tu element wymiany poglądów i opinii między uczestnikami<sup>14</sup>. Związki te nie muszą i często nie będą mieć trwałego charakteru z uwagi na okazjonalny i niedookreślony imiennie zbiór ludzi, których cechuje określona postawa względem konkretnego problemu. Trudno określić czy związek psychologiczny dotyczy wspólnej postawy odnośnie określonej sytuacji, czy też może być oparty na odmiennych poglądach. Najważniejsze jest aby zgromadzenie miało charakter pokojowy.

Zgodnie z definicją<sup>15</sup> zgromadzenie jest zgrupowaniem co najmniej 15 osób, zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia stanowiska. W definicji zawarto alternatywę „wspólnych obrad” lub „wspólnego wyrażenia stanowiska co może sugerować dopuszczenie możliwości gromadzenia się osób o odmiennych poglądach w celu wspólnych obrad lub osób o poglądach zbieżnych w celu wyrażenia wspólnego stanowiska. Nie jest jasne czy ustawodawca przewiduje zgromadzenie osób o odmiennych poglądach w celu obrad i następnie zawarcia wspólnego stanowiska. Art? ust. 1 pkt 1. pr. zgr. zawiera zwrot „każdy może korzystać z wolności pokojowego zgromadzania się” uzasadniający dopuszczenie zgromadzenia się osób o dowolnych poglądach o ile zachowany zostanie względny spokój<sup>16</sup>. W praktyce jednak z wolności do zgromadzenia się częściej korzystają grupy osób połączone wspólną postawą względem zaistniałych faktów. Niemniej użycie słowa „lub” nie może prowadzić do wniosku o wyłączeniu możliwości łączenia obrad ze wspólnym stanowiskiem lub organizacji zgromadzenia przez ludzi o odmiennych poglądach.

Ograniczenie wolności do zgromadzania się zawęża się jedynie do ustaw, ochrony bezpieczeństwa państwowego lub porządku publicznego, ochrony zdrowia lub moralności publicznej, praw i wolności innych osób, a także ochrony pomników zagłady w rozumieniu ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady<sup>17</sup>. W art. 233 ust. 1 *Konstytucji RP* dopuszczono

<sup>13</sup> Dz. U. z 1997 nr 78, poz. 483.

<sup>14</sup> P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe*, Warszawa 2010, s. 54.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5 lipca 1990 r. – *Prawo o zgromadzeniach* (tekst jedn. Dz. U. 2013 r., poz. 397, dalej: pr. zgr.

<sup>16</sup> „Zgromadzenie nie traci jeszcze swego pokojowego charakteru, jeśli zdarzają się pojedyncze incydenty, czy zakłócenia spokoju. Przystaje być pokojowe, gdy zakłócenia stają się poważne, dochodzi do przemocy wobec osób lub rzeczy. Nawet zgromadzenia, na których podburza się do czynów karalnych słowami lub pismem albo prowokuje się lub poniża innych, tracą swój pokojowy charakter dopiero wtedy, gdy pojawia się przemoc lub powstają szkody” (Zob. Wyrok TK z dnia 10 listopada 2004 r., Kp 1/04, LexPolonica nr 370320).

<sup>17</sup> Dz. U. nr 41, poz. 412, z późn. zm.

możliwość ograniczenia wolności zgromadzania się w czasie stanu wojennego i wyjątkowego. Kwestia ta nie dotyczy stanu klęski żywiołowej (art. 233 ust. 3 Konstytucji). Art. 16 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>18</sup> stanowi, że w czasie stanu wyjątkowego mogą być zawieszona prawa do organizowania i przeprowadzania wszelkiego rodzaju zgromadzeń. Nie dotyczy to jednak zgromadzeń organizowanych przez Kościoły i inne związki wyznaniowe oraz organizacje religijne działające w obrębie świątyń, budynków kościelnych, w innych pomieszczeniach służących organizowaniu i publicznemu sprawowaniu kultu, a także zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego. Tożsame rozwiązanie zawiera art. 22 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>19</sup>. Wolność do zgromadzeń jest także ograniczona w trakcie tzw. ciszy wyborczej<sup>20</sup>.

Wolność zgromadzeń może być rozumiana w ujęciu wąskim i szerokim. W pierwszym przypadku są to wyłącznie zgromadzenia polityczne, publiczne, organizowane na przestrzeni otwartej, w drugim zostają rozbudowane o zgromadzenia prywatne, niepubliczne, organizowane w pomieszczeniach zamkniętych. W treści art. 57 *Konstytucji RP* ochrona zgromadzenia występuje raczej w ujęciu szerokim, ochroną jest objęta wolność zgromadzania się niezależnie od celu, w którego urzeczywistnieniu jest ona wykonywana (polityczny i prywatny), miejsca przeprowadzenia zgromadzenia (zgromadzenia na otwartej przestrzeni i zgromadzenia w pomieszczeniach zamkniętych) i sposobu zapewniania dostępu do zgromadzenia<sup>21</sup>. Z kolei pr. zgr. reguluje kwestie dotyczące zgromadzeń publicznych (ujęcie wąskie) czyli organizowanych na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób. W myśl regulacji ustawy można skonstruować pełną definicję zgromadzenia publicznego, którym jest pokojowe zebranie co najmniej 15 osób zwołane na otwartej przestrzeni dostępnej nieokreślonej imiennie grupie ludzi, w celu wspólnych obrad lub wspólnego wyrażenia stanowiska<sup>22</sup>.

Postępowanie w sprawach dotyczących zgromadzeń należy do zadań zleconych gminy. Funkcje organu gminy sprowadzają się do przyjmowania zaawizowań (notyfikacja), wydawania zakazów, nadzoru nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym oraz w szczególnych sytuacjach do ich rozwiązywa-

---

<sup>18</sup> Dz. U. nr 113, poz. 985, ze zm.

<sup>19</sup> Dz. U. nr 156, poz. 1301, ze zm.

<sup>20</sup> W dniu głosowania oraz na 24 godziny przed tym dniem prowadzenie agitacji wyborczej, w tym zwoływanie zgromadzeń, organizowanie pochodów i manifestacji, wygłaszanie przemówień oraz rozpowszechnianie materiałów wyborczych jest zabronione – art. 107 § 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – *Kodeks wyborczy* (Dz. U. 2011 r. nr 21, poz. 112, ze zm.).

<sup>21</sup> P. Suski, *op. cit.*, s. 56.

<sup>22</sup> O problematyczności ustawowej definicji zgromadzenia publicznego zob. *ibidem*, s. 74 oraz podana tam literatura.

nia. W prawie o zgromadzeniach ustanowiono system rejestracyjny jeśli chodzi o zgromadzenia publiczne. Organizator musi zawiadomić organ gminy w taki sposób, aby informacja dotarła nie później niż w terminie trzech dni roboczych, a najwcześniej trzydzieści dni przed planowanym terminem zgromadzenia. Konstrukcja ustawowych terminów (tzw. maksymalnych i minimalnych) ma prawdopodobnie na celu zapewnienie optymalnych warunków dla organu gminy do rozpatrzenia legalności zgromadzenia. Obligatoryjny „pokojowy charakter” zgromadzenia może podlegać kontroli dzięki systemowi meldunkowemu.

Treść zgłoszenia jest ściśle regulowana w art. 7 ust. 2 pr. zgr., wyliczenie to ma charakter taksatywny i organ gminy nie może domagać się od organizatora innych informacji<sup>23</sup>. Zamknięty charakter treści zgłoszenia oraz brak możliwości arbitralnego wymagania dodatkowych informacji przez organ gminy zapewnia właściwą realizację prawa do wolności zgromadzeń. Przy zachowaniu wszystkich warunków formalnych zgłoszenia niewydanie decyzji zakazującej skutkuje „pozytywnym” załatwieniem sprawy. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 4 pr. zgr. organizator zgromadzenia musi określić planowane środki służące zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia oraz środki, o których dostarczenie zwraca się do gminy. W celu kontroli bezpieczeństwa przebiegu zgromadzenia organ gminy może delegować swoich przedstawicieli, możliwość ta zamienia się w obowiązek w sytuacji gdy przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 osób lub istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego.

Problematyczną kwestią są zgromadzenia publiczne organizowane bez wymaganej prawem drogi zgłoszeniowej. Mowa tu o tzw. zgromadzeniach spontanicznych. B. Banaszak wychodząc z konstrukcji art. 57 *Konstytucji RP* odrzuca możliwość organizowania spontanicznych zgromadzeń<sup>24</sup>. Sprawa spontanicznego zgromadzania się była przedmiotem pytania do TK<sup>25</sup>. Wątpliwość konstytucyjna dotyczyła art. 52 § 1 pkt 2 k.w.<sup>26</sup>:

Kto [...] zwołuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia albo przewodniczy takiemu zgromadzeniu lub zgromadzeniu zakazanemu, [...] podlega karze aresztu do 14 dni, karze ograniczenia wolności albo karze grzywny.

Pytanie dotyczyło penalizacji zwołania zgromadzenia i przewodniczenia takiemu zgromadzeniu, którego wcześniejsze zgłoszenie nie było możliwe z przyczyn niezależnych od organizatora, a odbycie zgromadzenia w innym terminie

---

<sup>23</sup> Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował żądanie prezydenta miasta kierowane do organizatora zgromadzenia o dostarczenie m.in. treści przemówień, ulotek, plakatów oraz haseł z transparentów (Zob. wystąpienie RPO z 9 listopada 2004 r. RPO-488787-I/04; „Biuletyn RPO. Materiały” 2005, z. 50, s. 69.

<sup>24</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Warszawa 2012, s. 347.

<sup>25</sup> Wyrok TK z 10.7.2008 r., P 15/08, LexPolonica nr 1925181.

<sup>26</sup> Dz. U. 2007 r. nr 109, poz. 756.

byłoby bezcelowe lub mało istotne z punktu widzenia debaty publicznej. TK stwierdził, że

[...] nie kwestionuje zasadności wprowadzenia obowiązku zawiadomiania odpowiednich organów o planowanym zgromadzeniu (notyfikacja). Uważa natomiast, że penalizacja zachowań określonych w art. 52 § 1 pkt 2 k.w. – jeśli chodzi o zgromadzenia spontaniczne, pod naciskiem czasu, i niemożność realizacji celu zgromadzenia bez omińnięcia obowiązku notyfikacyjnego – będąc aktem represji, jest jednocześnie wyrazem nieuzasadnionego ograniczenia konstytucyjnej wolności zgromadzania się.

Powołując się na zasadę proporcjonalności TK stwierdził, że zwołanie zgromadzenia pod presją czasu i potrzeby społecznej istotnej z punktu widzenia debaty publicznej z pominięciem notyfikacji nie powinno rodzić negatywnych konsekwencji dla organizatorów.

Tak więc z jednej strony legalność zgromadzenia warunkowana jest odpowiednią drogą formalną z drugiej strony potrzeby samorealizacji i afiliacji często rodzą się w okolicznościach wyłączających możliwość zachowania procedur. Konflikt ten może zostać rozwiązany odpowiednią postawą władzy oraz jej autorytetem. Penalizacja spontanicznych zgromadzeń powinna być stosowana w sytuacjach jawnego i celowego obejścia prawa oraz szczególnie gdy jego przebieg zagraża bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Silny autorytet władzy będzie zmniejszał prawdopodobieństwo organizowania spontanicznych zgromadzeń z uwagi na dwa argumenty, tj. zaufanie obywateli do wyrażenia ewentualnej zgody oraz ograniczenie pominięcia drogi formalnej jedynie do sytuacji presji czasowej oraz niemożności realizacji celu zgromadzenia w innych okolicznościach<sup>27</sup>.

Niektórzy autorzy podnoszą, że możliwość organizacji zgromadzeń spontanicznych odpowiada w pełni potrzebie współczesnego dyskursu demokratycznego i dlatego prawo powinno przewidywać możliwość ich organizowania, kiedy wymóg zawiadomienia wypełniony jest w minimalnym stopniu, np. w celu uniknięcia zagrożeń dla porządku publicznego<sup>28</sup>. Klasyczna notyfikacyjna forma zgromadzeń może w pewnym stopniu ograniczać ich podstawowe funkcję społeczne. Postuluje się zmianę legislacyjną wprowadzającą do porządku prawnego przepisy uwzględniające: element bezpośredniości (odstęp między impulsem a samym zgromadzeniem musi być mały), warunek pokojowego charakteru zgromadzenia, warunek ważnego interesu społecznego<sup>29</sup>. Zgromadzenia spontaniczne nie powinny być bezwzględnie karane, brak stosownych przepisów zezwalających na spontaniczne wyrażanie opinii narusza podstawowe konstytucyjne wolności.

---

<sup>27</sup> Przykładem może tu być spontaniczny marsz milczenia w celu zademonstrowania wspólnoty z ofiarami katastrofy lub zgromadzenie w celu wyrażenia dezaprobaty dla nagłych wydarzeń budzących sprzeciw moralny.

<sup>28</sup> A. Bodnar, M. Ziółkowski, *Zgromadzenia spontaniczne*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5, s. 38–50.

<sup>29</sup> *Ibidem*, s. 50.

Niezależnie od charakteru zgromadzenia powinno ono mieć charakter pokojowy, okazjonalny, intencjonalny oraz anonimowy<sup>30</sup>.

Problem regulacji spontanicznych zgromadzeń publicznych częściowo rozwiązuje treść art. 6 ust. 3 pr. zgr. gdzie ustawodawca wyposaża radę gminy w prawo określania miejsc, w których zgromadzenia te nie wymagają zawiadomienia (tzw. *hyde park*). Pozostawienie w kwestii samorządów gminnych tak istotnej kwestii swobód obywatelskich jest wyrazem dostrzegania jego istotnej roli społecznej oraz bliskości względem potrzeb wspólnot lokalnych.

Zgodnie z art. 8 pr. zgr. organ gminy zakazuje zgromadzenia publicznego, jeśli jego cel lub odbycie sprzeciwiają się ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych, a także odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach. Jest to przepis restrykcyjny i nie powinien podlegać wykładni rozszerzającej<sup>31</sup>. Ścisłe określenie warunków zakazu zgromadzenia ma służyć ochronie praw obywateli do wolnego wyrażania poglądów i opinii. NSA<sup>32</sup> stwierdził, że organy administracji publicznej ani sądy administracyjne nie mają za zadanie analizować haseł, treści i idei, które mogą kolidować z poglądami moralnymi osób działających w imieniu tych organów, sędziów

---

<sup>30</sup> H.E. Zadroźniak, *Zgromadzenia publiczne jako forma udziału obywateli w życiu społecznym*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 5, s. 63–70. Autor także postuluje legalizację spontanicznych zgromadzeń.

<sup>31</sup> Powołanie się na art. 8 nie może być oparte jedynie na domniemanym zagrożeniu życia lub zdrowia czy mienia w znacznych rozmiarach. W orzecznictwie przyjmuje się, że zamiar przeprowadzenia potencjalnie niebezpiecznej kontrmanifestacji nie może ograniczać prawa obywateli do pokojowego gromadzenia się (zob. wyrok NSA z 25 maja 2006 r., LexPolonica nr 1303333 oraz powołane tam orzecznictwo). Przykładowo, wystarczającym powodem do zakazania zgromadzenia może być okoliczność przewidziana w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., nr 163, poz. 1712) gdzie ustawodawca obejmując specjalną ochroną Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesa Rady Ministrów. NSA wyrokiem z dnia 29 grudnia 2011 r. (I OSK 2167/2011, LexPolonica nr 3115122) uznał taką okoliczność za wystarczającą do wydania zakazu zgromadzenia publicznego. Jednocześnie nie podzielił poglądu wyrażonego w wyroku WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2005 r. (IV SA/Po 983/05, OSA 2006, nr 11, poz. 5, s. 83, LexPolonica nr 1087709), że „ocena, czy odbycie zgromadzenia może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, albo mieniu w znacznych rozmiarach (art. 8 pkt 2 pr. zgr., przyp. aut.) musi odnosić się do organizatorów i uczestników zgromadzenia, a nie do osób niechętnych zgromadzeniu”. Sytuacja szczególna jaką jest ochrona przedstawicieli władz państwa stoi w kolizji z prawem organizowania zgromadzenia publicznego w miejscu gdzie ma być ona zapewniona. NSA w przywołanym wyroku nie odnosił się bezpośrednio do kwestii kontrmanifestacji tylko do szczególnej sytuacji „osób trzecich”, a nie organizatorów i uczestników zgromadzenia. W wyroku WSA w Gdańsku z 12 maja 2011 r. (III SA/Gd 68/2011, LexPolonica nr 2612465) sąd stwierdził, że „obowiązkiem organów administracji publicznej jest [...] wskazanie i wnikliwa identyfikacja negatywnych aspektów zgromadzenia na tle konkretnych okoliczności sprawy”. Tak więc w pewnych szczególnych okolicznościach może dojść do zakazu zgromadzenia na podstawie art. 8 ust. 2 pr. zgr. w sytuacji niekoniecznie odnoszącej się do organizatorów i uczestników.

<sup>32</sup> Zob. powołany wyżej wyrok NSA z 25 maja 2006 r. oraz powołany wyżej wyrok WSA w Poznaniu z 14 grudnia 2005 r. wydany w I instancji tej sprawy.

zasiadających w składzie czy też przekonań dowolnej części społeczeństwa. Zabicie ten niweczyłby konstytucyjną ideę prawa do zgromadzeń. Nie trzeba tłumaczyć, że ochrona treści zgromadzenia wyniesiona jest ponad indywidualną czy grupową moralność. Ważne jest także (co niekiedy może być mało realne) aby ludzie pełniące funkcje w imieniu władzy wykonawczej czy sądowniczej byli zdolni do rozstrzygnięć wolnych od osobistych poglądów. Skrajność polaryzacji problemów społecznych może często utrudniać obiektywizm przedstawicieli władzy szczególnie wykonawczej. Niezaprzeczalny polityczny charakter władzy samorządowej może prowadzić do konfliktów na drodze realizacji obywatelskiej wolności do zgromadzeń<sup>33</sup>.

W wyroku z 18 stycznia 2006 r., TK określił reguły dla organów państwa dotyczące prawa do zgromadzeń oraz ich ewentualnych ograniczeń<sup>34</sup>:

1) ewentualność kontrdemonstracji przy użyciu przemocy lub przyłączenia się skłonnych do agresji ekstremistów nie może prowadzić do pozbawienia tego prawa nawet wtedy, gdy istnieje realne niebezpieczeństwo, że zgromadzenie publiczne spowoduje naruszenie porządku publicznego;

2) na organach władzy publicznej ciąży obowiązek zapewnienia ochrony grupom organizującym demonstracje i biorącym w nich udział;

3) władza publiczna ma obowiązek ochrony każdego kto w sposób legalny korzysta ze swego prawa;

4) konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenia wolności zgromadzeń nie zawierają w sobie możliwości stosowania przez organy władzy publicznej, w stosunku do osób zachowujących się pokojowo, środków represyjnych po odbyciu zgromadzenia;

5) nie stanowi podstawy ograniczenia wolności zgromadzeń występująca w praktyce niesymetryczność między celami i rezultatami korzystania z wolności zgromadzeń;

6) konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń zawiera zakaz odbierania tej wolności przez władze publiczne z powodu różnic światopoglądowych lub gdy głoszone treści są niezgodne z systemem wartości reprezentowanych przez

---

<sup>33</sup> Np. prezydent miasta wywodzący się z prawnicowego ugrupowania dodatkowo utożsamiającego się z wiarą katolicką może przenosić osobiste jak i polityczne pobudki na rozstrzygnięcie legalności zgromadzenia osób o orientacji homoseksualnej. Podobnie wójt gminy wywodzący się z ugrupowania lewicowego nie sympatyzującego z wiarą katolicką może przenosić osobiste jak i polityczne pobudki na rozstrzygnięcie legalności zgromadzenia dotyczącego penalizacji jakiegokolwiek formy związków innych niż heteroseksualne. Nie są to sytuacje tylko teoretyczne. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał skargę przeciwko Polsce dotyczącą zakazu tzw. „Parady Równości” w Warszawie w 2005 r. (Decyzja Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Czwarta IV Sekcja – *Bączkowski i inni przeciwko Polsce* z dnia 5 grudnia 2006 r., Sprawa 1543/06, LexPolonica nr 1909482). Ówczesny prezydent miasta prezentował jawnie negatywną ocenę moralną względem osób o orientacji homoseksualnej. Ostatecznie mimo wydanego zakazu zgromadzenie się odbyło (Zob. P. Suski, *op. cit.*, s. 151).

<sup>34</sup> Wyrok TK z 18 stycznia 2006 r., K 21/2005, LexPolonica nr 397795.

piastunów władzy publicznej. Władze publiczne nie mają prawa przypisywania organizatorom zgromadzenia celów i intencji i na tej podstawie formułowania ocen prowadzących do dyskwalifikacji zgromadzenia. Przekonania moralne piastunów władzy publicznej nie są synonimem „moralności publicznej” jako przesłanki ograniczenia wolności zgromadzeń;

7) konstytucyjna gwarancja wolności zgromadzeń oznacza oddzielenie zezwolenia na demonstrację (zakaz demonstracji) od akceptacji treści planowanej demonstracji.

Tak określone ramy w wyraźny sposób chronią uczestników i organizatorów pokojowych zgromadzeń publicznych przed „nadgorliwością” organów przedstawicielskich. Podsumowując do najważniejszych kwestii należy: zapewnienie przez organy możliwie bezpiecznej realizacji zgromadzenia, zakaz represji wobec uczestników zgromadzeń, oddzielenie ewentualnego zakazu od niesymetryczności między celami a rezultatami korzystania z prawa do zgromadzeń, oddzielenie moralności światopoglądowej piastunów władzy od decyzji dotyczącej zgromadzenia oraz oddzielenie akceptacji odbycia zgromadzenia od jego treści.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 października 2010 r.<sup>35</sup> odniósł się do kwestii zakazu zgromadzenia na podstawie oceny zgłoszenia organizatora. W zawiadomieniach organizatorzy podali, że celem zgromadzeń jest publiczne wyrażenie sprzeciwu przeciwko zamykaniu w więzieniach osób używających konopi, poinformowali również, że gwarantują pokojowy przebieg zgromadzenia. W celu zagwarantowania porządku przewidywano zapewnienie ochrony we własnym zakresie, a także zwrócono się o udzielenie wsparcia przez policję. Sąd powołując się między innymi na art. 57 *Konstytucji RP*, art. 11 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>36</sup> oraz art. 21 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych<sup>37</sup> stwierdził, że wolność zgromadzeń obejmuje uprawnienie nie tylko do zorganizowania zgromadzenia, lecz także do wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, nie wyłączając ulic i placów w miastach. W związku z tym na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia, jak też ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników tych celów.

Obowiązkiem organów administracji publicznej jest podanie nie tylko przypuszczeń co do ewentualnych zagrożeń, lecz także wskazanie i identyfikacja tych zagrożeń na tle konkretnych okoliczności sprawy [...]. Organy obu instancji, wydając zakaz przeprowadzenia zgromadzeń, dokonały bowiem własnej oceny celów zgromadzeń, przyjmując, że jest nim spowodowanie paraliżu komunikacyjnego miasta i utrudnień w ruchu drogowym, co w konsekwencji mogłoby zagrozić życiu lub zdrowiu albo mieniu w znacznych rozmiarach.

---

<sup>35</sup> VII SA/Wa 1856/2010, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, z. 5, s. 159, LexPolonica nr 2801014.

<sup>36</sup> Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienioną następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnioną Protokołem nr 2. (Dz. U. 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zm.)

<sup>37</sup> Dz. U. 1977 r., nr 38, poz. 167.

Na tej podstawie uwidacznia się szczególna rola organu administracyjnego zapewnienia bezpieczeństwa, wyartykułowana w powołanym wcześniej orzeczeniu TK z 18 stycznia 2006. Organ nie może zakazać zgromadzenia tylko na podstawie „domyślnych” zakłóceń bezpieczeństwa – bez konkretnych argumentów prawnych – przeciwnie, w sytuacji szansy potencjalnych zagrożeń, powinien pomóc je zapewnić.

Prawo do zgromadzeń publicznych pełni istotne funkcje społeczne, nie tylko z uwagi na komunikowanie potrzeb ale także jako narzędzie oceniające i stymulujące władzę. Funkcje te pozostają w ścisłym związku ze społeczną skutecznością prawa, w przywołanym wyżej wyroku TK z 10 lipca 2008 r. określono następujące funkcje społeczne zgromadzeń:

1) zgromadzenie jest formą szczególnego sposobu wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania na postawy innych osób;

2) zgromadzenie jest ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej, w sferze zarówno publicznej, jak i prywatnej;

3) zgromadzenie jest formą uczestnictwa w debacie publicznej, a w konsekwencji – również w sprawowaniu władzy w demokratycznym społeczeństwie<sup>38</sup>;

4) wolność zgromadzeń zapewnia autonomię i samorealizację jednostek;

5) ochrona procesów komunikacji społecznej niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa;

6) wolność zgromadzeń stanowi warunek i konieczną część składową demokracji, a także przesłankę korzystania z innych wolności i praw człowieka związanych ze sferą życia publicznego<sup>39</sup>;

7) wolność zgromadzeń jest środkiem artykulacji interesów i poglądów, instrumentem ochrony mniejszości, podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć podejmowanych przez organy przedstawicielskie i podporządkowany im aparat administracyjno-wykonawczy.

Prawo do zgromadzeń chroni także interes publiczny przez

[...] możliwość kształtowania i wyrażania opinii „pozytywnych, krytycznych, protestów itp.” różnych grup społecznych na interesujące je sprawy i w ten sposób zapewnia im wpływ na demokratyczny proces podejmowania decyzji. Dzięki temu organy władzy publicznej uzyskują informację nie tylko o poglądach społeczeństwa lub jego części, ale także i o ocenie ich prac i podejmowanych przez nie decyzji<sup>40</sup>.

Podobnie funkcje społeczne prawa do zgromadzeń określa P. Suski i tak:

1) zgromadzenia tworzą filary demokracji bezpośredniej przez krytykę i protest;

---

<sup>38</sup> Zob. wyrok TK z 18 stycznia 2006 r. K. 21/2005 OTK ZU 2006/1A poz. 4.

<sup>39</sup> Zob. wyrok TK z 28 czerwca 2000 r., K. 34/99 OTK ZU 2000/5 poz. 142, LexPolonica nr 347757.

<sup>40</sup> B. Banaszak, *op. cit.*, s. 344.

- 2) ochrona mniejszości podnosi poziom legitymacji i akceptacji rozstrzygnięć organów przedstawicielskich;
- 3) zgromadzenia pełnią funkcję stabilizującą;
- 4) umożliwiają uczestnictwo w procesie decyzyjnym<sup>41</sup>;
- 5) wpływają na życie publiczne w państwie;
- 6) członkowie narodu dojrzały politycznie mają możliwość wyrażania swoich potrzeb i interesów, których realizacja stanowi cel wykonywania przez organy państwa władzy publicznej<sup>42</sup>.

Ostatnia z wymienionych funkcji społecznych zgromadzeń publicznych wyraźnie komponuje się w tezę, że skuteczność prawa administracyjnego wyraża się w realizacji potrzeb społecznych, a celem władzy i jej administracji jest ich odpowiednie postrzeganie. Prawo będzie zyskiwać na skuteczności kiedy postulaty grup społecznych będą wysłuchane. Możliwość zgromadzania się i swobodnego artykułowania problemów wpływa na działania władz. Jak zostało wspomniane, wcześniej siła takiego wpływu nie powinna zależeć od liczby osób, jednak historia zdaje się obalać ten szlachetny mit. Można postawić tezę, że im większy uniwersalizm cechuje wyrażane potrzeby tym większa jest szansa na wzrost liczby uczestników danego zgromadzenia i towarzyszący mu proporcjonalny wzrost zainteresowania władz. Efektem tej logiki jest silna korelacja skuteczności oddziaływania postulatów na organy przedstawicielskie i liczebności grup postulujących.

Jednym z założeń skuteczność prawa administracyjnego jest realizacja potrzeb społecznych, a celem władzy i jej administracji jest ich odpowiednie postrzeganie. Potrzeby te są dobrem chronionym przez prawo, które będzie zyskiwać na skuteczności kiedy postulaty grup społecznych będą wysłuchane – nawet gdy ich realizacja może być mało realna. Siłą legitymacji władzy publicznej, jako przedstawiciela społeczeństwa jest umożliwianie faktycznej debaty dotyczącej nie zaspokojonych potrzeb, prawo do wolnego zgromadzania pełni tu rolę efektywnego narzędzia wpływu. Organy administracji publicznej pełnią doniosłe funkcje urzeczywistniające realizację zgromadzeń publicznych, do najistotniejszych kwestii należy: zapewnienie możliwie bezpiecznej realizacji zgromadzenia, zakaz represji wobec uczestników zgromadzeń, oddzielenie ewentualnego zakazu od niesymetryczności między celami a rezultatami korzystania z prawa do zgromadzeń, oddzielenie moralności światopoglądowej piastunów władzy od decyzji dotyczącej zgromadzenia oraz odseparowanie akceptacji odbycia zgromadzenia od jego treści. Prawo wolności do zgromadzeń stwarza wyraźne obowiązki dla organów administracyjnych na tle ochrony dobra jakim jest potrzeba bezpieczeństwa. Zgodnie z hierarchicznym układem potrzeb w koncepcji Masłowa, wyższe

---

<sup>41</sup> Tu autor nie dodaje istotnej roli tej funkcji jako filaru tzw. dobrej administracji, czyli autentycznego współuczestnictwa o obywateli w administrowaniu i podejmowaniu decyzji. Oczywiście forma zgromadzenia publicznego nie jest bezpośrednim „decydowaniem” czy „rozstrzygnięciem” to jednak może realnie wpływać na te procesy administrowania.

<sup>42</sup> P. Suski, *op. cit.*, s. 89–91.

potrzeby jak samorealizacja i afiliacja mogą zostać zrealizowane przy optymalnym zapewnieniu bezpieczeństwa. Prawodawca nakładając konkretne obowiązki dla organizatorów i władz w sferze zapewnienia bezpieczeństwa zdaje się dostrzegać tę prawidłowość.

Na tle potrzeb społecznych wolność do zgromadzeń zapewnia także realizację potrzeby afiliacji, czyli uczestnictwa i aktywnej interakcji społecznej z władzą oraz potrzebę samorealizacji poprzez artykułowanie postulatów grup społecznych. Możliwość aktywnej debaty społecznej ma silny wpływ na szeroko pojęty rozwój postaw obywatelskich, które mogą wyrażać się w chęci uczestnictwa w procesie ewolucji państwa. Jednostki artykułując własne potrzeby odnoszą się bezpośrednio do skuteczności działania prawa. Natomiast władza publiczna w zderzeniu z problemem organizacji zgromadzeń publicznych jest wystawiana na wysoka próbę jakości demokratyzacji ochrony dóbr.